

教师编制政策的制度变迁和路径依赖

■左崇良 游其胜

摘要:教师编制管理是一项政策性很强的工作,反映了国家的教育发展战略需求。中小学教师编制标准是师资配置政策的核心要素,制定科学合理的教师编制标准有利于促进教育公平和提高教育质量。改革开放以来,我国中小学教师编制政策围绕着教师编制标准经历了三次制度变迁。当前省级教师编制政策难以拟定的原因很多,教师编制管理过程中累积的问题太多,教师编制改革触动的利益面太大,教师编制管理存在多重困境,制度变迁陷入路径依赖而呈锁定状态。

关键词:中小学教师;编制标准;制度变迁;路径依赖;师资配置

基金项目:江西师范大学2016年度重大培育项目“江西省中小学幼儿园教师的编制现状及对策研究”。

中图分类号:G40-058

文献标志码:A

文章编号:1674-2311(2017)1-0051-08

作者简介:左崇良,男,江西师范大学教育研究院副教授,硕士生导师,厦门大学教育研究院博士后研究人员,主要从事教育法律与政策研究;游其胜,男,江西师范大学教育研究院2015级硕士研究生,主要研究方向是教育统计与测量(江西南昌 330022)。

DOI:10.16477/j.cnki.issn1674-2311.2017.01.006

中小学教育是国民教育的基础阶段,对青少年的健康成长起着奠基作用,关系着国家的发展和民族的未来。中小学教师是实施基础教育的主要力量,教师资源尤其是优秀教师资源的合理配置对于基础教育的健康发展有着重要的意义。但长期以来,我国中小学教师编制政策出现了一些偏差,编制问题没有完全解决好。随着教育事业的发展,特别是在教育普及水平大幅提高的今天,中小学教师编制改革已被提上日程,如何制定优良的教师编制政策,如何设置科学的师资配置标准,并解决好教师编制管理和使用的问题,已成为现时期我国教师编制改革的重要任务。

一、中小学教师编制标准的制度变迁

中小学教师编制标准是中小学师资配置政策的

核心要素。改革开放以来,随着外部环境的变迁和教育事业的发展,我国中小学教师编制政策围绕着教师编制标准经历了三次重大变革。以关键事件为标志,三次改革共同呈现出一条制度变迁的曲折路径。^[1]第一次改革的关键事件是1984年《教育部关于中等师范学校和全日制中小学教职工编制标准的意见》的颁布;第二次改革的标志是2001年国务院办公厅转发中央编办、教育部、财政部的《关于制定中小学教职工编制标准的意见》;第三次改革始自2014年中央编办、教育部、财政部联合发布的《关于统一城乡中小学教职工编制标准的通知》。

1. 第一阶段(1983-2000年):城镇优先的班师比教师编制标准

改革开放之初,我国政府的工作重心开始转移到经济建设来,对教育的关注也在加强。为了适应经济

建设对教育发展提出的新要求,调动广大教育工作者的积极性,提高中小学教师的工作效率,1983年,教育部起草了《中小学教师编制标准》但没有颁布。1984年,教育部发布了《中等师范学校和全日制中小学教职工编制标准参考表》供全国各省研制教师编制标准做参考。该文件提出的要求是:以校为单位、按班核算,按照学校服务半径内的生源来确定每班的学生人数。在当时的社会环境下,这种核算方式有利于规模小的学校。

表1 1984年教师编制标准

学校类型	城镇		农村	
	平均班额	班均教职工数	平均班额	班均教职工数
高中	45~50	4	45~50	4
初中	45~50	3.7	45~50	3.5
小学	40~45	2.2	30~35	1.4

1984-2000年的这段时期,我国中小学教师编制配置执行单一的班师比标准,每个学校在班额标准范畴下,给每班配备一定数量的师资。初中和高中的标准班额统一为45-50,农村小学为30-35,城镇小学为40-45。这一阶段,小学和初中教师编制标准是城镇高于农村,高中教师的编制标准是城镇与农村持平,总体上,城镇的教师编制配置标准略高于农村,这在一定程度上体现了城镇教育优先发展。

2. 第二阶段(2001-2014年):城市优先的生师比教师编制标准

21世纪之初,我国中小学教育的规模进一步扩大,改革与发展的任务更加艰巨。2001年5月,《国务院关于基础教育改革与发展的决定》颁布,提出“加强中小学教师编制管理”任务,要求中央编制部门会同教育、财政部门制定科学的中小学教职工编制标准;要求省级政府部门依据国家有关规定和编制标准,结合实情制定本地区的实施办法。同年,中央编办、教育部、财政部联合推出《关于制定中小学教职工编制标准的意见》,并由国务院办公厅转发。《意见》提出,以“力求精简和高效”作为编制核定的原则,师资配置标准由班师比转变为生师比。

全国各省根据中央文件精神,制定实施办法,核定中小学教师编制,以规范学校内设机构和岗位设置,加强编制管理。江西省中小学教职工编制标准

是:高中(城市、县镇、农村)的教职工与学生比例为(1:11、1:14、1:16);初中(城市、县镇、农村)的教职工与学生比例为(1:16、1:17、1:18);小学(城市、县镇、农村)的教职工与学生比例为(1:18、1:19、1:23)。相比全国而言,江西省的师资配置标准有其独特之处:城市高中、城市小学和县镇小学高于全国标准,农村初中与全国持平,其他学校类别均低于全国水平。

表2 2001年教师编制标准的师生比

学校类别		全国的教职工与学生比	江西省教职工与学生比
高中	城市	1 : 12.5	1 : 11
	县镇	1 : 13	1 : 14
	农村	1 : 13.5	1 : 16
初中	城市	1 : 13.5	1 : 16
	县镇	1 : 16	1 : 17
	农村	1 : 18	1 : 18
小学	城市	1 : 19	1 : 18
	县镇	1 : 21	1 : 19
	农村	1 : 23	1 : 23

生师比和班师比是两种不同的师资配置形式,但两者可依据标准班额进行转换。专任教师编制数=(在校学生数/标准班额)×班周课时数/教师周授课时数(相关数据请参见表3)。

表3 2001年教师编制标准的班师比

学校类别	地域	班额	教职工	教师	职工
高中	城市	45~50	3.6~4	3	0.6~1
	县镇	45~50	3.5~3.8	3	0.5~0.8
	农村	45~50	3.3~3.7	3	0.3~0.7
初中	城市	45~50	3.3~3.7	2.7	0.6~1
	县镇	45~50	2.8~3.1	2.7	0.1~0.4
	农村	45~50	2.5~2.8	2.7	0.1
小学	城市	45~50	2.1~2.4	1.8	0.3~0.6
	县镇	45~50	1.9~2.1	1.8	0.1~0.3
	农村	各地斟定			

注:①“城市”指省辖市以上大中城市市区;②“县镇”指县(市)政府所在地城区。

简单分析一下表格数据,可以发现,2001年教师编制标准体现了城市为主和效率优先的政策导向。无论是高中、初中,还是小学,教职工与学生比都是城市大于县镇,县镇大于农村。但是,将生师比换算成班师比后我们惊奇地发现,城市、县镇和农村三者按

照标准班额计算出来的专任教师数几乎是相同的,职工数方面才体现出城乡学校之间的差距。这种现象的出现有两方面的原因:一是城市中小学的学校规模较大,班级数量多,学校通常安排有一些专职的管理人员和工勤人员;二是城市有较多的教师家属和其他人群需要解决就业问题。综合表2表3,不难看出,这一时期我国城乡学校的师资配置标准的确存在一定差别,客观上反映了国家层面“效率优先、兼顾公平”的政策意图。

3. 第三阶段(2014年—现在):城乡统一的生师比教师编制标准

近年来,社会各界对教育公平的关注度在增强,教育均衡发展的呼声越来越强,缩小由城乡二元结构导致的城乡教育差距成为这一时期我国教育政策的一个主要目标。2010年,《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020)》提出,“逐步实行城乡统一的中小学编制标准,对农村边缘地区实行倾斜政策。”2012年,《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》明确规定,“各地逐步实行城乡统一的中小学教师编制标准,并对村小学和教学点予以倾斜。”2014年11月13日,中央编办、教育部、财政部联合发布了《关于统一城乡中小学教职工编制标准的通知》,要求“统一编制标准,促进城乡中小学教育资源的均衡配置。”

这一阶段,我国的教育发展正从“有学上”到“上好学”的方向转变,教育公平的关注点从机会公平转向过程公平。与此同时,国家的教育政策出现了很大转变,相比过去,现在的教育政策更加强调基础教育的均衡发展,注重实现每个学生的个性发展和全面发展。教师政策最大变化是统一城乡教师编制标准,促进中小学教资均衡配置。至此,我国实施了30多年的具有城乡差别的师资配置标准政策走向终结。(2014年教师编制标准见表4)

表4 2014年教师编制国家标准

教育层次	师生比
高中	1 : 12.5
初中	1 : 13.5
小学	1 : 19

2014年的教师师资配置标准较为简明,三个教育阶段的师生比分别为高中1:12.5、初中1:13.5、小学1:19。

新政策将县镇、农村中小学教职工编制标准统一到城市标准,这充分体现了城乡发展一体化和基本公共服务均等化的精神。通知要求省级机构编制部门与同级教育、财政部门等各方协同行动,按上述标准,结合本地情况制定具体实施办法。鼓励有条件的地方,探索将一般性教学辅助和工勤岗位不再纳入编制管理范围,并适当降低教职工编制核定标准。目前,有些省区的新教师编制实施办法已经出台,大多数省份正在紧锣密鼓地筹备教师编制新政策,进行实地调研和部门协调等准备活动。

三个阶段的教师编制制度变迁,主要体现在结构上的差异,反映了国家政策和宏观制度的变化。三十多年来,我国的公共政策由效率优先转向公平为重,从城市优先发展走向城乡一体化。在国家宏观战略影响下,中小学教师编制标准也从城市优先转向城乡统一,越来越注重社会公平。在过去很长的历史时期(第一阶段和第二阶段),我国中小学教师编制标准整体较低且偏向城市,城市教师结构配备较为完整,农村中小学尤其是偏远地区的村小、教学点的教师数量不足,难以满足学校运转和基本教学的需要,有人将这种城乡差别称之为城乡倒挂现象,呼吁国家有关部门对城乡教师编制进行统筹。2014年我国开始实行城乡统一的教师编制标准,是对这种呼吁的回应,新政策有助于完善中小学师资配置,实现促进公平和提高质量这两个教育发展战略任务。

二、中小学教师编制改革的路径依赖

我国中小学教师编制新政策已于2014年11月出台,但截至2016年10月,许多省市迟迟未能制定出新的教师编制实施办法,制度变迁陷入路径依赖而呈锁定状态。

1. 编制新政增加了实施成本,制度变迁陷入路径依赖

路径依赖是架构过去、现在和未来之间的桥梁,制度变迁的路径依赖是历史制度主义的分析范式,通过对政策选择、变更、替代等历史轨迹的回顾,阐明过去对现在和未来的影响。过去相当一段时期内,我国教育实行高度集中的管理体制,编制对教师来说意味

着“铁饭碗”,而对政府而言,编制控制意味着确定“吃国家粮”的人数。在传统计划经济思想的束缚下,我国中小学教师编制管理的主导思想、编制标准和管理方法等已不适应当前教育发展的需求。因为受制于编制,很多地方和学校不能及时引进教师,教师资源流动不起来,成为影响现时期教育发展的一块“绊脚石”。如果这个格局不打破,就难以形成灵活的师资调动调配机制。一种不良的现象会持续存在:一方面是中小学教师缺编,一方面是师资调动困难。因此,教师编制改革势在必行。

教师编制改革增加了人们的适应性预期,也增加了改革成本。新政策一旦确定,相关行动者对该政策的适应性预期就会增加。80年代建立的以班师比为依据的教师编制政策,以及2001年逐步强化的生师比教师编制政策,使得利益相关者对既有制度产生较高程度的依赖,而对新政策产生更高的适应性预期。2014年的教师编制标准只采用了“师生比”这个单一指标,忽略了很多现实需求,在实践中有着明显的不适应性。有研究表明,单一的生师比编制计算方式难以满足我国农村地区义务教育正常运转和可持续发展。^[1]在以“生师比”为主的基础上,引入“班师比”有助于缓解小规模学校师资总量短缺问题,引入“科师比”有助于缓解农村学校师资结构性短缺问题。事实上,政府部门在核算教师编制时,需要在考虑学生数量的基础上,兼顾学校类型特点、班级数量和学科课程类别等因素,考虑到教师实际的教学工作量,以保障学校的师资需求。但教育理论是一回事,教育实践是另一回事,我国教育理论与实践被人比喻为两张皮,甚至是两条永不相交的平行线。周兆海和李新翠等人提出和倡导的以工作量为依据进行师资配置的策略,很难在教师编制核定的具体工作中开展。因为,教师编制是刚性的,工作量是流动变换的,质量逻辑在一定程度上否定了数量逻辑。动态管理意味着增加更多的编制管理人员,许多专家提出的重新对农村教师编制需求进行核对、定编定岗,以及提高编制管理的精细化水平和管理层次,实行弹性的、多样化的编制管理,在理论上站得住脚,在实践中难有作为。因为中小学教师编制的核定工作是一件费时费力的工作,需要进行大范围的数据采集和调研,“按校

核定”的方法会带来更多的不确定性。虽然各省都允许教育部门根据人口数量变动和经济发展情况对教师编制进行区域内的校际机动,可事实上很多省区缺乏这方面的准确数据,更无进行动态管理的强烈动机和有效手段,弹性的、多样化的编制管理可作为一种展望,但在我国现阶段很难全面实施。

制度演进过程中的路径依赖是历史制度主义的一个重要分析维度,在理论上解释我国师资配置政策很难做出根本性的制度断裂。制度变迁的路径依赖性,是指具有正反馈机制的随机非线性动态系统存在某种不可逆转的自我强化趋势,它使制度趋向于依照固定轨道一直演化下去,即使有更好的选择,演化路径也很难使之改变^[2]。针对教师编制“城乡倒挂”问题,有人大和政协代表委员提出教师资源统筹的解决方式。现在这一问题已经开始得到扭转,2014年逐步实行城乡统一的中小学编制标准,并对村小和教学点予以倾斜等原则,已经在国家相关文件中得以明确。

教师编制改革的实质是教师资源的重新配置,是一个大范围的师资调配,可谓“牵一发而动全身”。一般的工作程序是,省级政府根据教育事业发展规划制定编制实施办法,提出本地区中小学人员编制方案;市级政府负责区县之间编制的调配,县级教育行政部门在批准的教职工编制总额内,调控中小学班额和班级数,科学测算教职工工作量,采取在校学生人数、标准班额、班级数和每班教师定员等指标,区别地域分布和学校的层次,计算并分配中小学校编制数额。在此基础上,教师编制管理部门根据学校生源变化和布局调整的要求,调剂学校之间编制余缺。农村中小学教师附加编制的增编因素很多,政府部门必须有很强的执行力,控制不严就会存在超编风险。附加编制灵活性增加的同时,也可能一些腐败因素和其他一些不确定因素,原则性和灵活度不好把握。

2. 教师编制改革具有协同效应和滞后效应

教师编制管理涉及中央政府、地方政府和学校三个主体,涉及中央、省级、地市、县区、乡镇、村等六个地域等级,具有显而易见的协同效应。2001年国家公布的《关于基础教育改革与发展的决定》有其明确的规定,基础教育实行“在国务院领导下,由地方政府负责,分级管理,以县为主”的管理体制。因此,每一次

中央政府调整教师编制标准政策,都会给予地方一定的自主性,比如:1984年的教师编制政策提出,各省自行确定教师编制标准并报部备案;2001年的教师编制政策提出,各省可依据本地的实际情况对教师编制标准进行上下调节;2014年的教师编制新政策提出,各省可自行研制教师编制体系框架,考虑实际需求,对农村边远地区适当倾斜。在保持与国家要求一致的同时,各省有一定的自由度,可以从本省实情出发,根据本省编制实施办法和“十三五”教育事业发展规划,拟定本省中小学教师编制方案。然而,地方政府在执行教师编制政策时,会充分考虑自身组织的合法性,会考虑地方财政拨款的压力,会考虑制度执行的“摩擦成本”而有所畏惧,“搭便车”成为利益相关者的习惯性选择。中小学校作为师资配备的客体,在面对各种不同的问题时,往往只是观望和被动地适应,无力做出大的改观。因此,教师编制改革具有滞后效应,很难取得立竿见影的效果。

教师编制新标准已由国家制定和颁布,但教师编制调配方案交由省级政府来制定,要求各地根据本身实情因地制宜创新管理机制。在新政策背景下,考虑到教师编制新政策执行的难度,地方和学校只会要求增加编制。省级政府在执行教师编制新政策时,不能一味迁就和逃避现实。应该清醒地看到,面对一系列新情况,寄希望于从教育部门之外争取更多编制以投入教育部门从而增加教师编制并不现实,因为编制对中国人来说是一种优资资源,任何部门的编制资源都是稀缺的。在编制暂时遇到困难的情况下,地方和学校不能削足适履,不能让编制捆住教育发展的手脚。反之,地方有关部门可以进一步创新教师补充机制,通过建立区域内教师编制动态调配机制,让教师真正流动起来,通过招聘“无编教师”或实行“教师走校制”等多种方式,逐步化解矛盾和最终解决问题。

教师编制方案的制定和执行必须加强部门协调,建立有效的部门协作配合监督机制,做好动态调整与统筹工作。在机构编制总量调控的前提下,各级机构编制部门需会同教育、财政部门,按照统一后的标准做好中小学教师编制的具体核定和统筹使用。县级教育部门在核定的编制总额内,按照班额、生源等情况统筹分配各校教职工编制,并报同级机构编制部门

和财政部门备案。在此基础上,进一步完善中小学教职工编制动态管理机制,根据学校布局结构调整、不同学段学生规模变化等情况进行调整,提高编制的使用效益。另外,还可探索教职工编制管理与人事管理相结合,促进县域内的教师交流轮岗和均衡优化配置。

三、中小学教师编制管理的格局

省级中小学教师编制政策难以拟定,个中原因十分复杂,但主要是因为教师编制管理过程中累积的问题太多,教师编制改革触动的利益面太大,教师编制管理存在多重困境。

1. 教师编制问题层出不穷,区域性结构性矛盾突出

我国现行教师编制政策难以适应当前基础教育的需求,中小学教职工编制问题多种多样,区域性、结构性矛盾突出。教职工结构性超编、挤占挪用教职工编制、农村教师队伍老化严重、教师补充机制与现实需求脱节等,这些问题已严重影响到我国中小学教职工队伍建设和基础教育的健康发展。

教师编制问题因地制宜,教师编制管理很难做到整齐划一。我国是一个地域辽阔、面积广大的国家,各地的自然条件和社会经济条件差异很大。首先,各省区的情况千差万别,各地经济和财政、交通、人口密度和学校生源等方面存在显著的差异。有学者通过常规性的统计报告及问卷调查等调研活动,对江西省农村教师的现状和存在的突出问题进行了描述和分析,主要针对农村教师队伍的编制、学科、学历结构、教师能力水平、待遇等突出问题进行了数据分析,结果表明教师队伍建设中存在以下问题:编制配备不合理、学科、学历结构不合理、教师能力水平不高、教师待遇偏低^[4]。其次,我国城乡二元结构的存在是一个客观现实,城市学校的教育生态和农村学校很不一样。改革开放以来,中小学教师编制政策经历了城乡编制基本均衡、城乡编制倒挂、城乡编制统筹三个阶段。过去一段时期中小学教师编制“城市优先”的政策导向加剧了城乡教育的不均衡,“乡村弱”“城镇挤”,是城乡二元结构矛盾突出的表现,乡村优质教育

资源紧缺,城镇教育资源配置不合理,大班额问题严重。在现行教师编制管理方式中,农村教师得不到科学合理配置,给教育发展带来了一系列不利影响,如大量聘用代课教师、教师身心疲惫、职业倦怠严重,过多的工作量挤占了教师精心备课和批改作业的时间,使教学效果大打折扣^[5]。为稳定乡村教师队伍,一些省区相继出台乡村教师帮扶计划,例如,青海省特意“开小灶”,把编制倾斜、待遇提高、实施城乡交流轮岗等六大福利送到乡村教师身旁,鼓励乡村教师爱岗敬业、静心从教^[6]。但是,这些都是乡村教师稳定策略,不能解决所有问题,事实上也很难做到城乡编制一体化。

农村中小学教师编制问题的存在有其深层次的原因,教师编制计算办法脱离农村实际,农村教师的聘用制改革没有真正到位,农村中小学教师培训机构难以适应农村新形式的发展、经费紧张、骨干教师流失、校本培训缺乏等因素造成农村教师教学能力整体水平下降,地方财政投入不足造成农村教师待遇偏低。还有,体育、音乐、美术、科学技术等课程的师资配备,难以开齐开足国家规定课程,难以保障基础教育发展需要和素质教育的全面实施。

2. 教师编制管理长期失范,制度改革触动的利益面大

在教师编制改革进程中,由于大量代课教师的存在,教育厅往往会要求增加教师编制总数,而省编办和财政厅会随之提出一个要求,那就是要求省教育厅根据新编制标准核定全省的教师编制数,清理教育部门各类“在编不在岗”人员,清理各种形式占用的中小学人员编制。教师编制新政策规定,对占用学校编制而不在学校工作的人员,教育行政部门和学校不得为其支付工资,在规定时期内要求其学校脱离关系;任何部门和单位一律不得以任何理由占用中小学教职工编制。俗话说,“上有政策,下有对策”。在我国现在的教师队伍中,有不少教育管理人员占用了教师编制,还有许多在编教师长期停薪留职,也有许多教师长期病休,情况不一而足。编制清退工作是教师编制管理工作的一个顽疾,历史上的多次改革均未取得明显成效。教师编制清退工作关系到许多当事人的切身利益,关系到许多教师及其家属的生存和生活问

题,就像当年的国企工人下岗一样,处理不好的话,会引起社会的震荡。而且,教师编制管理与我国宏观的行政管理体制纠缠在一起,不是说断就能断的,教师编制的清退意味着去切断一条完整的利益链,这必然遭到地方各类人群的抵制。比如,各类“在编不在岗”人员和能以各种形式占用中小学人员编制的人士都是在地方上具有一定社会关系的能人,对于省级政府下达的清编命令,他们会积极寻找各种抵制手段,或以其他形式比如增编因素等方式继续藏身于教育部门。

我国中小学教师编制管理长期失范,学校超编和教师缺编问题同时并存。中小学一线专任教师数量不足,教师工作任务繁重、时间偏长,城乡教师编制难以实现有效统筹,等等,这些不只是编制标准本身的问题,更主要是教师编制管理不规范的原因,各种利益链条盘根错节,纠缠难分。全国各地都不同程度地存在教师编制不规范的问题,比如,在有合格教师来源的情况下“有编不补”、长期聘用代课教师,管理部门与中小学校混编混岗占用教职工编制,挤占、挪用和截留中小学教职工编制,以各种形式“吃空饷”等等,这些问题的存在不可避免地会造成教师编制的“虚超编”,使得学校真正站上讲台上上课的教师不够,而新的教师难以补充进学校。因此,各级政府部门需要进一步完善学校编制管理办法,健全编制动态管理机制,把有限的教师编制使用好,真正做到“精简高效”。

四、中小学教师编制管理的制度优化

教师编制管理的制度创新可作为教育治理的内生变量,为实现教师编制管理的制度优化提供优良的策略和路径。

1. 从现状透视我国中小学教职工编制政策走向

加强中小学教职工编制的现状和对策研究,有利于合理配置教育资源,改革学校用人制度,优化教职工队伍结构,拓宽教师发展空间,提高基础教育质量。“农村教师编制问题是解决农村教师队伍建设问题的关键,有很大的政策空间。”国家督学、中国教育政策研究院副院长庞丽娟在全国各省区的调研中发

现,目前农村教师面对的待遇、保障、发展等问题,编制问题都“脱不了干系”,指出“编制问题是个源头”。城乡教育统筹是城乡统筹的重中之重,城乡中小学教师编制统筹是城乡教育统筹的必然要求。^[7]加强中小学教师编制城乡统筹,必须制定科学合理的教师编制调配方案、对中小学教师编制进行动态管理、设置教师流动编制、充分发挥国家“特岗计划”的调控作用,从而推进城乡教育均衡发展。

教师编制新政策的基本目标是,加强中小学教职工编制管理,合理配置教育资源,推动城乡义务教育均衡发展,促进教育公平,全面提高教育教学质量和办学效益。基于我国中小学中小学教师编制政策以及各省相关政策现状,我国教师编制的改革方向是:在公平与均衡导向下调整教师编制政策,适度提高编制标准,明确附加编制的原则与额度,建立健全编制的领导、管理与督查机制等。相关的政策建议还有:创新教师编制管理体制,建立“新双轨制”编制标准,建立教师退出机制、深化学校后勤社会化改革、增设专业教师编制等举措。

教师编制的制度建设和管理,必须满足预设目标和现实需求。预设目标方面:中小学教师编制的核定与调配做到定期调整,实行动态管理。创新教师编制管理体制,需要进一步规范中小学内设机构名称和职责,严格控制中小学领导职数,合理确定教师与职员、教学辅助人员、工勤人员的结构比例。现实需求方面:教师编制研究需从社会经济对教育的需求出发,遵循基础教育事业发展规律,必须以经济社会和教育发展的实际情况为基础,在调查研究时,要充分考虑近几年中小生源变化和中小学布局结构调整情况,有针对性地提出具体定编方案。

2. 基于实地调查,明确教师编制改革的思路和策略

伴随城镇化和人口流动的加快,中小学教职工编制区域性、结构性矛盾突出,许多难题需要解决。新增学校普遍面临机构设立难题和缺编问题,尤其是结构性缺编日益凸显。附加编制的合理比例如何确定?增编因素是否需要因地制宜?混合编制,双肩挑的教职工如何界定其编制类型?需要明确教师编制管理的思路和策略,建立健全编制的领导、管理与督

查机制。

解决教师资源统筹问题,需要找到问题的症结所在,才能对症下药。基于实地调查发现,当前我国中小学教职工编制管理存在以下弊端:管理权过于集中、虚超编、编制过紧、结构性缺编、有编不补、附加编制低等。这导致了众多中小学校无法补充新教师、部分学科教师紧缺、学校日程管理缺乏弹性、教师工作压力大和教师人力资源配置低效等问题,在一定程度上压制了地方发展教育事业的积极性和创造性。城市的义务教育学校和高中学校“大班额”问题非常突出,化解“大班额”已成为提高教育质量和普及高中教育的一项紧迫任务,而师资短缺问题将会进一步显现。此外,为了适应新高考要求,目前很多高中学校开始尝试“走班制”,而“走班制”的实施,对于教师数量有了新的要求,按原有的教师编制标准配备教师,显然还远远不够。

教师编制改革是这个时代的使命,教师编制改革进程可遵照图1所标示的途径而展开。

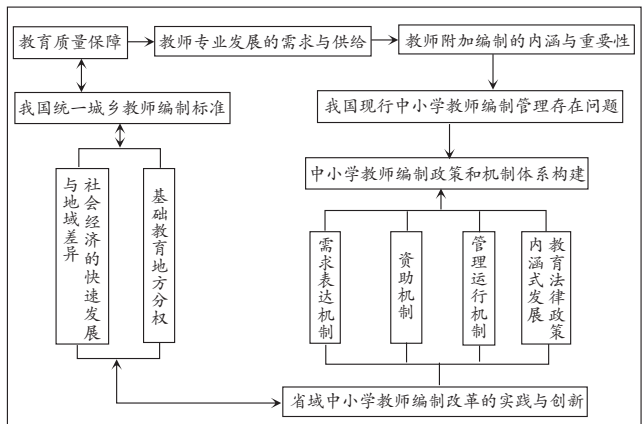


图1 中小学教师编制改革的思路

课题组基于实地调查,就构建中小学教师编制的框架体系,教师编制的总量配置、比例配置、结构配置提出了初步构想和建议。根据我国中小学教师目前的实际状况,在解决农村教师编制问题时,要合理核定农村中小学教师编制,完善教师聘任制度,建立和完善城乡教师合理流动机制,大力开展校本培训,建立教师待遇保障体系等,以确保教师整体素质提高,加快教师专业化水平建设。

3. 因地制宜,制定教师编制实施办法

教师编制的核定和调配是现时期各省基础教育改革的重要工作,必须积极稳妥地做好前期调研工作,并与本省教育发展规划相一致,长远考虑,统筹发展。2014年教师编制新标准在全国推行,启动中小学教师编制改革,2016年已经开始全面实施。2016年9月3日齐鲁晚报报道,为解决大班额等问题,山东省新建531所中小学,新学校要配备教师,再加上补充乡村学校,山东新增近9万个教师编制^[8]。山东省教师编制改革的初步成功,但必须说明的是,山东的成功是与其强大的经济实力和充实的地方财政作支撑的,而且与前一时期山东省政府对计划生育政策的狠抓落实有关,山东全省中小学的师生总数在最近几年里没有明显的增加。江西省的情况有所不同:江西省面积不大但各地区的差异大,人口不多但城镇学校非常拥挤。地方财政的投入不足,使得江西省中小学教师的待遇和社会地位偏低。教师编制问题的难点是如何解决中小学教师的结构性缺编问题。在新编制标准的背景下,江西有必要梳理现有成功经验,探索适合当前教育发展的教师编制管理模式。

编制“吃紧”,不妨创新。全国很多省区市的基础教育领域,不同程度地存在缺人缺编问题,如何在现有政策框架内解决好这一问题,考验着教育管理者 and 教育政策研究者的智慧。教师编制管理制度创新,包括以下几个方面:中小学教师编制的核定和分配。要结合事业单位改革,全面引入竞争激励机制,严格定岗定员,实行竞争上岗,公开聘任,切实加强和优化教职工队伍。山东省新的教师编制实施办法规定,确需配备职员、教学辅助人员和工勤人员的学校,其占教职工的比例,高中一般不超过15%、初中一般不超过12%、小学一般不超过9%。中小学教师编制的调配方案,要确定教师附加编制的原则。附加编制是指在中小学教师基本编制基础上,因某些特殊情况所必须增加才能保证教育教学工作正常开展的教师人数。农村中小学教师附加编制的增编因素主要包括以下七

种:留守儿童关爱服务;特殊教育学校或附设特教班学校;村小学和教学点;乡镇中心校;寄宿制学校;学校教育设备维护管理;教师脱产进修学习、轮岗交流、病产假等^[9]。2010年以来,国家在健全教师编制管理方面出台了一系列政策,为进一步完善与落实农村中小学教师附加编制提供了新的政策机遇。教育行政部门要充分发挥学校主管部门的职能作用,积极稳妥地做好中小学教职工人员分流工作,尽量避免对教育教学工作和社会稳定产生波动和影响。按照国办发〔2002〕28号文件精神,中小学在编教职工分流参照行政机关工作人员的分流政策执行。各地政府要将中小学教职工队伍的调整分流与推进中小学人事制度改革结合起来,改革学校用人制度,推动教师交流,引导教职工从城镇向农村、从超编学校向缺编学校流动,进一步提高教师队伍整体素质和学校教育教学质量,促进基础教育事业健康有序地发展。

参考文献

- [1]李新翠.我国中小学教师配置标准政策变迁的制度逻辑[J].教育研究,2015,(10):72-77.
- [2]韩小雨,庞丽娟,谢云丽.中小学教师编制标准和编制管理制度研究[J].教育发展研究,2010,(8):15-19.
- [3]吕普生.中国行政审批制度的结构和历史变迁[J].公共管理学报,2007,(1):25-32.
- [4]张永玉,南际,石文兵.农村中小学教师编制及教师调配的问题与对策[J].江西教育科研,2006,(7):34-36.
- [5]刘善槐,邬志辉,史宁中.我国农村学校教师编制测算模型研究[J].教育研究,2014,(5):50-57.
- [6]王英桂,诺日才让.青海为乡村教师发六大福利[N].中国教育报,2015-8-05.
- [7]柳丽娜.中小学教师编制城乡统筹研究[J].教育与经济,2009,(4):39-42.
- [8]郭立伟.山东新增近9万个教师编制[N].齐鲁晚报,2016-09-03.
- [9]李宜江.农村教师编制动态管理有效路径探析[J].中国教育月刊,2013,(6):32-35.

责任编辑:陈国庆